

Implementation unbefristet geförderter Beschäftigung (§ 16e SGB II) - methodische Zugänge zur Erforschung des Umsetzungshandelns in der Arbeits- und Sozialverwaltung

Bauer, Frank; Fuchs, Philipp; Franzmann, Manuel; Jung, Matthias

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bauer, F., Fuchs, P., Franzmann, M., & Jung, M. (2010). Implementation unbefristet geförderter Beschäftigung (§ 16e SGB II) - methodische Zugänge zur Erforschung des Umsetzungshandelns in der Arbeits- und Sozialverwaltung. *AIS-Studien*, 3(1), 51-70. <https://doi.org/10.21241/ssoar.64749>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Frank Bauer, Philipp Fuchs, Manuel Franzmann, Matthias Jung¹

Implementation unbefristet geförderter Beschäftigung (§ 16e SGB II) – methodische Zugänge zur Erforschung des Umsetzungshandelns in der Arbeits- und Sozialverwaltung

1. Einleitung

Im Rahmen einer Studie zur Implementation von § 16e SGB II, der auch unter den Bezeichnungen „Beschäftigungszuschuss“ (BEZ) und „JobPerspektive“ geläufig ist und die öffentlich geförderte Beschäftigung zuvor Langzeitarbeitsloser ermöglicht, befassen wir uns sowohl mit den Umsetzungsträgern, das heißt mit Akteuren in den SGB-II-Trägern, als auch mit den Geförderten und ihrer Arbeitssituation.² In diesem Beitrag beschränken wir uns allerdings auf das Umsetzungs Handeln der ARGE n und Optionskommunen.

Es ist einleitend notwendig, einige Bemerkungen zum Argumentationsgang voranzustellen, weil auf mehreren Ebenen operiert wird. Diese Vorbemerkung soll nicht als eine prätentöse Überhöhung des „Komplexitätsniveaus“ der Untersuchung verstanden werden, sie bezieht sich auf ganz einfache Sachverhalte, die zum einen dem Ziel geschuldet sind, einen methodologisch orientierten Beitrag zu einer erweiterten Arbeitssoziologie zu leisten, ferner daraus resultiert, dass das Projekt in verschiedene Phasen aufgeteilt ist und sich schließlich ganz wie von selbst schon daraus ergibt, dass eine Implementationsstudie stets auch ihren Gegenstand darstellen und kontextualisieren muss.

Um mit Letzterem zu beginnen: Der § 16e SGB II ist in seiner gesellschaftlichen Einbettung zu skizzieren, nämlich der paradigmatischen Wende in der Wohlfahrtsproduktion vom versorgenden zum aktivierenden Sozialstaat. Diese Kontextualisierung ist nicht nur nötig, weil dem Leser zu vermitteln ist, worum es geht, sie ist zugleich Rekonstruktion der Rahmenbedingungen für das Handeln der Umsetzungsträger, das wir untersuchen, und taucht also als Kontext im Feld selbst wirksam wieder auf. (Abschnitt 2)

Damit ist bereits die zweite Ebene bezeichnet: Was soll als „das Implementierungshandeln der Umsetzungsträger“ verstanden werden, was ist das Handlungsproblem, das sich allen Umsetzungsträgern gleichermaßen stellt und das wir in der Untersuchung rekonstruieren müssen? Zur Beantwortung dieser Frage kann man Programmtypen heranziehen, die von der Architektur des Programms

1 Mitarbeiter im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Nordrhein-Westfalen, Frank.Bauer6@iab.de, Philipp.Fuchs@iab.de, Manuel.Franzmann@iab.de, Matthias.Jung@iab.de,

2 Nach § 16e SGB II kann die Einstellung von erwachsenen Langzeitarbeitslosen, die neben der Langzeitarbeitslosigkeit zwei weitere Vermittlungshemmnisse (wie zum Beispiel Krankheit oder Qualifikationsmängel) aufweisen und die voraussichtlich in den nächsten 24 Monaten keine Aussicht auf Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt haben, unterstützt werden durch einen Zuschuss von 50 % oder 75 % der Lohnkosten für zunächst 24 Monate und daran anschließend unbefristet, also potentiell bis zum Renteneintritt des Geförderten; die Entfristungsoption ist im Gesetzestext als Sollvorschrift formuliert. Dabei ist es unerheblich, ob der Arbeitgeber öffentlich oder privat, profitorientiert oder nicht ist, ob der Arbeitsplatz ein zusätzlich geschaffener oder ein regulärer ist.

her am besten zu passen scheinen. Im gegebenen Fall wäre dabei an das Modell eines ökonomischen Anreizprogramms zu denken, das die Aufgaben der Umsetzungsträger darauf beschränkt, förderfähige Langzeitarbeitslose an die von der 75%igen Lohnkostensubvention attrahierten Arbeitgeber zu vermitteln und die Fördermodalitäten möglichst unbürokratisch zu bewältigen. Da dieser naheliegende Gedanke schon in der Anfangsphase der empirischen Untersuchung scheiterte, ergab sich die Notwendigkeit, das zu untersuchende Handlungsproblem nicht ex ante vorauszusetzen, sondern erst in der Auseinandersetzung mit dem Material empirisch zu ermitteln.

Das hat zwei zu differenzierende Implikationen. Zum einen war es in der Untersuchung nicht möglich, einen schon vorhandenen Begriffsapparat auf den Gegenstand zu applizieren, es musste im Gegenteil die Beschaffenheit des Handlungsproblems erst empirisch erforscht werden. Worin strukturell die Umsetzungsschwierigkeiten bestehen, ist zu explizieren³ und methodologisch zu reflektieren. Wir werden versuchen zu begründen, dass es in dieser Projektphase notwendig war, in der Einstellung der künstlichen Naivität⁴ an den Gegenstand heranzugehen, gewissermaßen „virtuell ungebildet“. Die zweite Implikation besteht schlichtweg darin, darzulegen, was hier performativ bereits vollzogen worden ist, nämlich den Gang der Untersuchung selbst methodologisch zu reflektieren, also zu betonen, dass es einen gewissermaßen „iterativen“ Projektzuschnitt gibt, der unterschiedliche methodische Einstellungen erfordert. Das wird im folgenden Text dadurch markiert, dass eine empirische Forschungsetappe abgeschlossen ist, welche die Grundstrukturen des Handlungsproblems zum Ergebnis hat, wenn man will, auf inhaltsanalytischer Ebene in deskriptiver Form. (Abschnitt 3)

An genau dieser Stelle ergibt sich nun die Notwendigkeit, eine gegenstandsbezogene Heuristik zu entwickeln, vermöge derer man den Umgang der Umsetzungsträger mit dem Handlungsproblem angemessen rekonstruieren und die strukturellen Differenzen erklären kann. In unserem Fall geht es dabei vor allem darum, zur Vermeidung individualistischer Fehlschlüsse die strukturellen Interessen und Wertbezüge der korporativen Akteure, die hier Behörden in einem Transformationsprozess sind, analytisch zu umreißen. (Abschnitt 4)

Mit dem Rüstzeug dieser Heuristik kann dann schließlich die Deutungs- und Interpretationsarbeit beginnen, deren zentrale Ergebnisse in Abschnitt 5, vor einem Fazit, dargestellt werden.

Diese „einfache Komplexität“, die unsere Argumentation erfordert, kann man tabellarisch sehr einfach differenzieren. Wir argumentieren auf fünf Ebenen:

Ebene 1	Darstellung des § 16e SGB II im Kontext des wohlfahrtstaatlichen Paradigmenwechsels
Ebene 2	Rekonstruktion des Handlungsproblems der Umsetzungsträger als Bestandteil der empirischen Forschung in der methodischen Einstellung „künstlicher Naivität“
Ebene 3	Explizite Darstellung des iterativen Aufbaus des Forschungsprojekts
Ebene 4	Bedarf nach gegenstandsbezogener Heuristik, erst in der zweiten empirischen Phase
Ebene 5	Ergebnisse der fallrekonstruktiven Interviewauswertungen im Lichte der Heuristiken

3 Es muss schon allein deshalb explizit gemacht werden, weil die spätere Darstellung bei dem Leser sofort die Frage provozieren wird: „Ist das jetzt schon ein Ergebnis empirischer Forschung oder „nur“ die Vorstellung des Untersuchungsdesigns?“

4 Dass diese künstliche Naivität nicht das letzte Wort ist, wird später gezeigt.

2. § 16e SGB II im Kontext der veränderten Wohlfahrtsproduktion seit dem Paradigmenwechsel zum „aktivierenden Wohlfahrtsstaat“

Die Implementationsanalyse steht im Kontext der Diskussion über die sogenannte aktivierende Arbeitsmarktpolitik, die mit den vier Gesetzen zu „modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2004 angestoßen wurde. Unser Ausschnitt bezieht sich auf den Rechtskreis des Sozialgesetzbuchs II, das heißt auf Grundsicherung und Arbeitsvermittlung der seit der Reform so genannten „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“. Bestandteile der Leistungen des SGB II sind einerseits die Aktivierung von Langzeitarbeitslosen und deren Vermittlung in Arbeit sowie andererseits die aus Steuergeldern (und nicht aus Versicherungsleistungen) finanzierten Grundsicherungsbeträge, die anstelle der früheren Arbeitslosen- und Sozialhilfe gezahlt werden. Wesentliches Element des SGB II ist eine strenge juristische Definition von „Erwerbsfähigkeit“, die im internationalen Vergleich außergewöhnlich umfassend ist und Personen, die zuvor als erwerbsunfähig klassifiziert und mit Sozialhilfeansprüchen ausgestattet waren, in eine obligatorische Behandlung mit Arbeitsmarktdienstleistungen einbindet, oder, im einschlägigen Jargon: aktiviert.

Mit dem SGB II ist das Ziel einer Universalisierung der Erwerbsbeteiligung verbunden, welche die Bereiche gesellschaftlich legitimerter Nichtarbeit – hier eben den Bereich der Sozialhilfe- bzw. Erwerbsunfähigkeitsansprüche – reduziert und Ansprüche daran bindet, ob sich Bemühungen des Arbeitssuchenden identifizieren lassen, die geeignet sind, eine Erwerbsarbeitsstelle zu finden. Sollen diese Änderungen nicht analytisch verkürzt als ausschließlich in fiskalischen Interessen begründet verstanden werden, so wird man die erklärte Intention des Gesetzgebers, der Aktivierungsstaat wolle auf diese Weise einen Anstoß zur autonomen Lebensführung geben, erwähnen müssen. Auch wenn derartige Maßnahmen paternalistisch und paradox anmuten mögen, ist für das Verständnis von § 16e die hinter dem SGB II stehende Grundannahme wichtig, „Aktivierung“ könne im Prinzip jeder Kategorie von Langzeitarbeitslosen zu einer Chance auf eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verhelfen, auch denjenigen, die zuvor Bezieher von Sozialhilfe oder Erwerbsunfähigkeitsrenten waren.

Zwischenzeitlich hat sich freilich herausgestellt, dass diese Annahme empirisch nicht bestätigt werden kann, denn es gibt bestimmte Gruppen von Langzeitarbeitslosen, die von der „Aktivierung“ nicht profitieren, bei denen sie gleichsam leerläuft und eine dynamisierte Übergangsperiode bedeutet, die aber, vor allem wegen der mangelnden Nachfrage von Betrieben nach diesen Arbeitskräften, auf Dauer gestellt ist. In diesen Fällen wird die „Aktivierung“ objektiv zynisch. Die Ausgangslage für die partielle Revision des Aktivierungsparadigmas, die der § 16e darstellt, ist demnach die Beobachtung, dass einer bestimmten Gruppe von Langzeitarbeitslosen systematisch die Einlösung des Versprechens des aktivierenden Wohlfahrtsstaates, soziale Teilhabe durch Erwerbsbeteiligung für alle Erwerbsfähigen, vorenthalten wird. Insofern handelt es sich um eine Reform, die das SGB II insgesamt stützt, indem sie ein Problem zu lösen versucht, das für es einen delegitimierenden⁵ Charakter haben könnte. Was die nicht vermittelbaren

5 Es ist interessant zu sehen, dass „die Politik“ eine Problemwahrnehmung zu haben scheint, die man im Rekurs auf die Mertonsche Idee von „anomie and strain“ erklären kann (vgl. Merton 1968a und Merton 1968b). Ein in der kulturellen Struktur legitimates Ziel – nämlich eigenständig und aktiv durch Arbeitsmarktintegration seinen Lebensunterhalt zu erwirtschaften – kann offenbar für

„erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ angeht, so schätzt man ihre Anzahl auf mindestens 100 000 bis 500 000 Personen (Koch/Kupka 2007). Auf der Ebene des arbeitgesellschaftlichen Krisendiskurses räumt der § 16e SGB II gewissermaßen amtlich ein, dass nur die fürsorgliche Bereitstellung von Erwerbsarbeit anomische Zustände verhindert, die von der das SGB II charakterisierenden Universalisierung der Erwerbsbeteiligung überhaupt erst erzeugt werden mit einer äußerst inklusiven Erwerbsfähigkeitsdefinition und der damit verbundenen Unterstellung, jeder, der sich nur richtig verhalte, könne auch Arbeit finden. Bereits dieser Aspekt weist dem § 16e, wenn man so will, einen gewissen „querulatorischen Charakter“ innerhalb des SGB II zu, er ist im gegenwärtigen Krisendiskurs eine Irritation.

3. Was ist das strukturelle Handlungsproblem der Umsetzung, wie kann man es ermitteln und wie gehen verschiedene Umsetzungsträger damit um?

3.1 Was ist das Problem und wie kann man es ermitteln?

Zunächst galt es, möglichst genau zu bestimmen, worin das Handlungsproblem der Akteure im Feld selbst besteht und wie sich die Untersuchung dem am besten nähert. Dabei stellte sich schnell heraus, dass für eine erfolgreiche Umsetzung des § 16e SGB II eine rein bürokratische Vollzugsverwaltung aus zweierlei Gründen nicht ausreichte. Zwar ist das Programm ganz im Sinne eines Anreizprogramms konstruiert, das durch großzügige ökonomische Anreize die Nachfrage der Arbeitgeber nach geförderten Beschäftigten, die sie ohne Förderung nicht einstellen würden, erhöhen sollte. Angesichts von 75 % Lohnkostenzuschüssen an die Arbeitgeber wurde von diesem durchaus potenten Anreizprogramm Einiges erwartet. Allerdings blieb trotz dieser Förderkonditionen die Zielgruppe für potentielle Arbeitgeber weiterhin ökonomisch so unattraktiv, dass diese von sich aus kaum aktiv solche Arbeitskräfte nachfragen bzw. diskriminierende und stigmatisierende Effekte für die Zielgruppe weiterhin wirksam bleiben. Da aber die politischen Steuerungsinstanzen (BMAS und vermittelt die BA sowie in NRW das MAGS⁶) erhebliches Interesse an hohen Fallzahlen artikuliert haben und in diesem Sinne auch ihre Steuerungsimpulse intensiviert haben, verwandelte sich das Programm von seiner Architektonik her gewissermaßen unter der Hand von einem reinen ökonomischen Anreizprogramm zu einem Anreizprogramm, das um seines Funktionierens willen eines sekundären, Persuasivprogramms bedarf, um gewissermaßen die Schwächen des Anreizprogramms zu kompensieren. Dieses sekundäre Persuasivprogramm muss von den Umsetzungsträgern exekutiert werden. Konkret bedeutet das, dass eine zentrale Aufgabe der SGB-II-Träger darin besteht, potentielle Stellen in der regionalen Wirtschaft zu akquirieren und die Arbeitgeber entweder von dem ökonomischen Nutzen der Beschäftigung eines Geförderten zu überzeugen oder ihn durch sozialpolitisch motivierte Appelle zu

eine ganze Gruppe von Personen nicht mit legitimen Mitteln erreicht werden. Es handelt sich um eine Gruppe, die soziostrukturell vor allem mit Blick auf Bildungs- und Beziehungskapital, mit Blick auf formalisierte Abschlüsse und durch die lange Arbeitslosigkeit selbstverständlich auch hinsichtlich des ökonomischen Kapitals massiv benachteiligt ist. Diese Gruppe unterliegt einem „strain“, wie Merton formuliert. Mit Bezug auf diese Gruppe eine zynische, weil objektiv nicht zielführende Aktivierungspolitik zu betreiben, kann eine Delegitimierung des SGB II zur Folge haben und möglicherweise sogar anomische Tendenzen, die insgesamt in der Krise der Arbeitsgesellschaft begründet liegen, verstärken.

6 BMAS = Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BA = Bundesagentur für Arbeit, MAGS = Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.

interessieren. Mittel hierfür sind verschiedene Werbeaktivitäten, bezogen auf spezielle Betriebe oder auch pauschal durch Flyer oder Werbespots sowie die kreative Erschließung spezifischer Beschäftigungsfelder für Geförderte, etwa als Helfer im Bereich kommunaler Aufgabenerfüllung. Zweitens muss auf der Grundlage des abstrakten Zielgruppenbegriffs des Gesetzes die spezifische Zielgruppe innerhalb des jeweiligen SGB-II-Trägers bestimmt werden. Hierzu bedarf es einer Auswahl in Frage kommender Arbeitsloser, die in der Folge eine Aktivierungsphase durchlaufen müssen, damit dann anhand einer Prognose ihrer Arbeitsmarktaussichten eine definite Entscheidung über ihre Zielgruppenzugehörigkeit getroffen werden kann. Insbesondere die Prognose erweist sich als schwierige Aufgabe, die neue und überaus komplexe Anforderungen an das Vermittlungspersonal stellt und ihm erhebliche Verantwortungslasten aufbürdet, denn es handelt sich um eine Förderung, die eine Dauer von bis zu 40 Jahren haben kann. In einem dritten Schritt müssen schließlich die zuvor bestimmte Angebots- und Nachfrageseite in einem jeweils individuellen Match zusammengeführt werden, bei dem die Anforderungen des Arbeitsplatzes möglichst den Qualifikationen des Arbeitnehmers entsprechen. Als weiterer Faktor in der empirisch ausgerichteten Rekonstruktion des Handlungsproblems sind in diesem Prozess zudem die übergeordneten Steuerungsinstanzen zu berücksichtigen. Einen entscheidenden Impuls für das Handeln der Umsetzungsträger stellt die jährlich neu bestimmte Zuweisung der finanziellen Mittel durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales dar, das über die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt sowie separat über die Mittel für die Förderung nach § 16e entscheidet. Darüber hinaus gibt es Steuerungsaktivitäten, die vom Arbeitsministerium des Bundeslandes ausgehen, dem die zugelassenen kommunalen Träger unterstellt sind, als auch von der Bundesagentur für Arbeit, die über Zielvereinbarungen und Zielnachhaltedialoge Einfluss auf die ARGEn nimmt.

Dieser in der Beschaffenheit des Gesetzes bzw. in der geringen Nachfrage der Arbeitgeber und den hochgesteckten Arbeitsmarktzielen der Steuerungsinstanzen begründete Bedarf an aktiver Implementation macht es unumgänglich, dass die einzelnen SGB-II-Träger in ihrer Arbeit über Handlungsspielräume verfügen, da sie für die angemessene Umsetzung des Gesetzes nicht nur erhebliche Initiative und Gestaltungsenergie aufbringen müssen, sondern sich zudem in ihrem Umsetzungs Handeln deutlich an dem „Geist des Gesetzes“ orientieren müssen. Sie müssen entscheiden, wie genau sie in ihrer regionalen Praxis die Zielgruppe konturieren und wie sie die allenfalls mäßig interessierten Adressaten des Programms, also die Betriebe, davon überzeugen können, die Einstellung eines Geförderten liege in ihrem eigenen Interesse. Gleichzeitig erweist sich die strukturell notwendige regionale Autonomie auch als ambivalent, da sie eben nicht nur engagiertes Handeln, sondern auch Obstruktion ermöglicht, die eine aktive Implementation weitgehend verhindert. Damit die beschriebenen Handlungsspielräume sich tatsächlich als förderlich für die erfolgreiche Umsetzung des § 16e SGB II erweisen können, muss ein normativer Konsens zwischen dem Gesetzgeber und dem Implementeur vorhanden sein. Nur wenn die grundlegende Problembestimmung und der daraus abgeleitete Lösungsansatz geteilt werden, können die Autonomiepotentiale im Sinne des Programms genutzt werden. Diese für eine aktive Implementation notwendige Identifikation mit der Programmatik könnte man auch folgendermaßen paraphrasieren: „Überzeugen können nur Überzeugte“.

Das hiermit formulierte, komplexe Handlungsproblem der Umsetzungsträger ließ sich nur ermitteln, indem zunächst mit äußerst sparsamen, gedankenexperimentell konstruierten Annahmen in nur thematisch zentrierte, ansonsten aber gänzlich offene Interviews gegangen wurde und diese dann gleichfalls ohne standardisierende Techniken Satz für Satz und Wort für Wort sequenzanalytisch gedeutet wurden. Dabei sind wir in einer Einstellung „künstlicher Naivität“ vorgegangen, das heißt wir haben keine extern gewonnenen Kategorien an die Interviewprotokolle zur Subsumtion von Sequenzen unter diese und zur Bestätigung der ex ante aufgestellten theoretischen Annahmen herangetragen. Die Einstellung der künstlichen Naivität hat den Sinn, möglichst wenig von dem, was im Umsetzungsprozess als Neues, noch nicht Klassifiziertes und noch nicht vorab Begriffenes entsteht, mit aufdringlichen Vorurteilen zu verstellen (grundlegend zur Methode der Sequenzanalyse vgl. Oevermann 2000). Die „Verschiebung“ des Programmtyps von einem dominanten Anreizprogramm zu einem für die Umsetzung entscheidenden Persuasivprogramm wäre uns ansonsten ebenso entgangen wie die Problematik der Jährlichkeit der Haushalte.

Über die Konturierung des allgemeinen Handlungsproblems, das sich ausnahmslos allen Umsetzungsträgern unausweichlich stellt und dessen unterschiedliche Bewältigung differente Umsetzungstypen begründet, hinaus konturiert sich bereits ein erstes materiales Ergebnis: Da relativ ehrgeizige Fallzahlen von den Steuerungsinstanzen vorgegeben wurden und zugleich die Adressaten sehr zurückhaltend reagierten, bedurfte die Umsetzung eines gewissen „identifikatorischen Feuers“, das eine normative Identifikation mit dem Gesetz voraussetzte. Eine bürokratisch nüchterne Kenntnisnahme allein reichte nicht aus⁷.

3.2 Variierende Strategien bei der Lösung des Handlungsproblems

Nimmt man diese Bestimmung des Handlungsproblems zum Ausgangspunkt der Auswertung der offenen Interviews, dann lassen sich entlang der beiden zentralen Dimensionen von Zielgruppenbestimmung und Betriebsakquise einige fundamentale Differenzen in der Praxis der regionalen Umsetzung ausmachen. Bei der Selektion möglicher Geförderter zeigen sich zwei grundlegende und folgenreiche Varianten: Bei einer „Selektion von unten“ werden praktisch nur solche als potentielle Geförderte ausgesucht, die sich an der Schwelle zur Erwerbsunfähigkeit befinden, demnach nur eine geringe Restproduktivität aufweisen und oft auch sozial schwieriger in betriebliche Abläufe zu integrieren sind. Daraus resultiert ein systematisch geringerer Nutzen für die potentiellen Arbeitgeber und die Notwendigkeit einer höheren Kompensation in Form höherer Fördersätze, was das Programm für profitorientierte Arbeitgeber tendenziell unattraktiver macht bzw. im Umkehrschluss den Kreis der Adressaten vor allem auf gemeinnützige Träger, auf non-profit Betriebe eingrenzt. Das wiederum bedingt größere Überzeugungs- und Akquiseanstrengungen für die Umsetzungsträger und erschwert ihnen die Erreichung der vorgegebenen Fallzahlen bzw. bedingt eine verstärkte Fokussierung auf Sozialbetriebe und Träger als Arbeitgeber. Mit einer „Selektion von oben“ werden hingegen eher Langzeitarbeitslose ausgewählt, die eine größere Nähe zum ersten

7 Für unsere methodische Einstellung ist wichtig, dass die hier skizzierten Konturen des Handlungsproblems bereits „empirisch ermittelte“ Ergebnisse sind. Ohne die Feldarbeit und die Rekonstruktion von weitgehend offenen und gänzlich unstandardisierten Interviews, wären wir an den Anforderungen eines Persuasivprogramms und der damit verbundenen Ambivalenz von Handlungsspielräumen „vorbeigegangen“.

Arbeitsmarkt und somit eine größere Produktivität aufweisen und leichter zu integrieren sind. Entsprechend wird das Programm attraktiver für Arbeitgeber, die aufgrund der Arbeitsmarktnähe der Geförderten einen höheren ökonomischen Nutzen ziehen können. Kehrseitig besteht damit aber das Risiko von Fehlselektionen, die eine langfristige Förderung auch solcher Langzeitarbeitsloser bewirken, die ohne hohe Subventionierung vermittelt werden könnten, während die tatsächlich Chancenlosen am Arbeitsmarkt als die eigentliche Zielgruppe von § 16e von diesem Instrument nicht profitieren. Allerdings sind mit einem solchen Ansatz höhere Fallzahlen, insbesondere bei profitorientierten Arbeitgebern, leichter zu erreichen und bedürfen insgesamt geringerer Akquiseanstrengungen.

Neben den Selektionsstrategien variieren auch die Akquiseanstrengungen der Umsetzungsträger erheblich; es gibt hier ein Kontinuum zwischen sehr zurückhaltender und um distanzierte Sachlichkeit der Information bis hin zu offensiv, auf den Ebenen von massenmedialer Werbung und persönlichen Ansprache von Betrieben geprägten Bemühungen. Es gibt zudem offensive Strategien, bei denen die Akteure aktiv auf Kommunen zugehen und erfolgreich dafür werben, dass diese die restlichen 25 % des Lohnes aus dem kommunalen Haushalt beisteuern und Aufgaben im öffentlichen Interesse mit Personal aus § 16e SGB II bewältigen lassen. Nimmt man diese unterschiedlichen Akquisestrategien hinzu, dann ergibt sich auf der Grundlage inhaltsanalytischer Auswertungen der Geschäftsführerinterviews eine Vier-Felder-Tafel, anhand derer sich Interdependenz und Ergebnis der empirisch vorfindbaren Kombinationen der verschiedenen Strategien veranschaulichen lässt.

Selektion Akquise		strikt	pragmatisch
engagiert	Fallzahlen	mittlere Fallzahlen	sehr hohe Fallzahlen
	Risiko Mitnahmeeffekte	geringes Risiko	hohes Risiko
	Zusammensetzung der Zielgruppe	Grenze zur Erwerbsunfähigkeit	Grenze zum 1. Arbeitsmarkt
	Zusammensetzung der Adressaten	hoher Anteil non profit Arbeitgeber	hoher Anteil privater Arbeitgeber
zurückhaltend	Fallzahlen	sehr geringe Fallzahlen	mittlere Fallzahlen
	Risiko Mitnahmeeffekte	geringes Risiko	mittleres Risiko
	Zusammensetzung der Zielgruppe	Grenze zur Erwerbsunfähigkeit	Grenze zum 1. Arbeitsmarkt
	Zusammensetzung der Adressaten	hoher Anteil non profit Arbeitgeber	hoher Anteil privater Arbeitgeber

Abb. 1 Interdependenzen von Selektions- und Akquisestrategien

Kombiniert man eine strikte Selektionsstrategie, die Mitnahmeeffekte weitgehend ausschließt, mit einer engagierten Akquise, so lässt sich der Mangel an

ökonomischer Attraktivität soweit kompensieren, dass zumindest mittlere Fallzahlen erreicht werden können, wenngleich in diesem Fall mit einem hohen Anteil von Arbeitgebern aus dem non-profit-Bereich zu rechnen ist. Kombiniert man diese Selektionsstrategie mit einem Verzicht auf verstärkte Akquisebemühungen, sind kaum substantielle Fallzahlen zu erreichen, doch die Risiken von Mitnahmeeffekten bleiben gering und die Arbeitgeber dürften sich nahezu ausschließlich aus dem Kreis der einschlägigen Maßnahmenträger und Wohlfahrtsverbände rekrutieren. Im Gegensatz dazu ist mit hoher Nachfrage privatwirtschaftlicher Arbeitgeber zu rechnen, wenn weniger strikt selektiert wird und auch solche Arbeitslosen gefördert werden, die eine vergleichsweise große Nähe zum ersten Arbeitsmarkt aufweisen. Dies dürfte bei der Kombination mit einer engagierten Akquise die höchsten Fallzahlen generieren, gleichzeitig aber auch die Gefahr relativ hoher Mitnahmeeffekte provozieren. Sowohl die Risiken der Mitnahmeeffekte als auch die erreichbaren Fallzahlen reduzieren sich durch eine zurückhaltendere Werbestrategie, obwohl es im Vergleich einfacher bleibt, privatwirtschaftliche Arbeitgeber für das Programm zu interessieren.

Selbstverständlich war die Rekonstruktion der protokollierten Interviews weit ergiebiger als die hier skizzierten allgemeinen Umsetzungsstrategien. Diese deskriptiven Ergebnisse können mittels inhaltsanalytischer Verfahren erzielt werden und es bedarf dafür kaum hermeneutischer Anstrengungen. Trotz der vielfältigen und fruchtbaren deskriptiven Befunde erschien es uns geboten, eine gegenstandsspezifische Heuristik zu Rate zu ziehen, um die Motive der Akteure, so unterschiedliche Umsetzungsformen zu praktizieren, auf den Begriff bringen zu können. Das erste Ergebnis hinsichtlich der erheblichen Umsetzungsdivergenzen bestand darin, dass grundlegend unterschiedliche, zum Teil offen gegensätzliche Bewertungen des Gesetzes und der Umsetzungsstrategien der jeweils anderen Umsetzungsträger vorlagen. So fand sich einerseits ein scharf geschnittener Typus von „Befürwortern“, der das Gesetz für längst überfällig und den Bedarf, der Zielgruppe sozialpolitisch zu helfen, für unabdingbar hielt. Es lag also eine normative Übereinstimmung mit dem Gesetzgeber vor, was eine engagierte Implementation erleichtert. Dies ist auch der für die Analytik am wenigsten unproblematische Typ von Einstellung. Dagegen war es weit schwieriger, die Motive und Deutungsmuster der prononcierten Skeptiker zu begreifen, das heißt derjenigen, die Gründe dafür präsentierten, dass sie die von den Steuerungsinstanzen geforderte engagierte, an hohen Fallzahlen orientierte Umsetzung nicht vollzogen, sondern Formen der Obstruktion praktizierten. Auch hier gab es normativ begründete ablehnende Haltungen, aber auch mit Skepsis gepaarte normative Zustimmung sowie Fälle, bei denen die Auseinandersetzung den normativen Rahmen gar nicht berührte und gänzlich formal blieb. Außerdem war die Konstellation zu beobachten, dass Umsetzungsträger sich zwar als völlig überzeugt vom Gesetz präsentierten, faktisch aber Umsetzungsformen praktizierten, die auffällig von zentralen Dimensionen des Gesetzes abwichen. Zudem erwies sich, dass ein Motiv für die Skepsis gegenüber einer engagierten Umsetzung des Gesetzes eine Haushaltsunsicherheit war, die in ihren Grundzügen alle Akteure teilten, die aber nur unter bestimmten Bedingungen zu einer zurückhaltenden Umsetzung führte.

Zunächst sei diese Haushaltsunsicherheit kurz umrissen. Der Haushalt der SGB-II-Träger teilt sich auf in „aktive“ und „passive“ Leistungen. Unter „aktive Leistungen“ fällt die Finanzierung von Maßnahmen und Förderangeboten. Zu diesem Zweck wird jährlich anhand einer sogenannten Grundsicherungsquote jedem SGB-II-Träger vom

Bundesministerium für Arbeit und Soziales ein „Eingliederungstitel“ (EGT) zugewiesen, der zur Finanzierung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik dient. Die Auszahlung von Arbeitslosengeld II und Wohngeld hingegen werden unter „passive Leistungen“ subsumiert und als Pflichtleistung aus Steuermitteln finanziert. Aufgrund der hohen und langfristigen Kosten für die Förderung nach § 16e SGB II wurden vom Bundesministerium und der Bundesagentur für Arbeit trägerscharf Fallzahlerwartungen formuliert und die für deren Erreichung notwendigen Finanzmittel in Form eines zusätzlichen Haushaltspostens neben dem EGT bereitgestellt. Entscheidend ist hierbei, dass sowohl über den Eingliederungstitel als auch den § 16e-spezifischen Zusatztitel jährlich vom Parlament entschieden wird und somit insbesondere der Beschäftigungszuschuss aufgrund seiner kontroversen Position im SGB II stets mit dem Risiko behaftet ist, verändert, gekürzt oder gar vollständig gestrichen zu werden. Gleichzeitig gehen die SGB-II-Träger mit der Förderung nach § 16e langfristige Verpflichtungen ein. Kommt es nun zu einer Veränderung der Finanzierungsmodalitäten, so besteht die von allen Geschäftsführern als real bezeichnete Gefahr, dass die § 16e-Fälle in der Folge aus dem regulären Eingliederungstitel zu finanzieren wären, was zu Lasten der Fördermöglichkeiten für die übrigen Langzeitarbeitslosen ginge. Für die vergleichsweise kleine Gruppe der Geförderten nach § 16e würde ein substantieller Teil des Eingliederungstitels (10-15 %) langfristig gebunden, ohne dass dies mit realistischen Aussichten darauf verbunden wäre, dass durch Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt neue Geförderte nachrücken könnten. Hier stellt sich dann in zugespitzter Form die Frage, ob es gerechtfertigt ist, eine kleine und chancenlose Gruppe so kostenintensiv und langfristig zu fördern und zugleich anderen Langzeitarbeitslosen Fördermöglichkeiten nicht gewähren zu können, die zu ihrer Integration in den ersten Arbeitsmarkt geeignet wären. Diese politisch eigentlich schon durch die Gesetzeswirksamkeit des § 16e entschiedene Frage tritt auf diese Weise „durch die Hintertür“ der Haushaltspolitik der einzelnen SGB II-Träger wieder in den Vordergrund der operativen Arbeitsmarktpolitik.

Es ließ sich ein Muster von Ablehnungs- und Zustimmungsründen rekonstruieren, von dem wir glauben, dass es teilweise sehr gut mit der Heuristik des Akteurszentrierten Institutionalismus systematisiert und begriffen werden kann. Dieser wird im Folgenden exkursartig umrissen und in Kombination mit unseren Ergebnissen dargestellt.

4. Gegenstandsspezifische Heuristiken

4.1 Akteurszentrierter Institutionalismus

Die referierten Ergebnisse der ersten sequenzanalytischen Auswertungen der offenen Interviews mit Geschäftsführern von SGB-II-Träger skizzieren bereits das Ausmaß der Divergenzen hinsichtlich der gewählten Umsetzungsstrategien in der Praxis. Diese Analysen laufen allerdings Gefahr, die gewählten Strategien ausschließlich als Funktion der Entscheidungen individueller Akteure zu interpretieren, die auf ihren Haltungen gegenüber dem sozialpolitischen Gehalt des umzusetzenden Gesetzes basieren. Will man diese eingeschränkt individualistische Perspektive vermeiden, ist es unabdingbar, die institutionelle Einbettung des Handelns des Geschäftsführers eines SGB-II-Trägers als Vertreter eines korporativen Akteurs näher zu beleuchten. Hierfür bietet sich der Rekurs auf den von Mayntz und Scharpf (1995) für die Durchführung von Implementationsanalysen entwickelten Ansatz des Akteurszentrierten Institutionalismus, der vor allem das

Verhältnis von institutioneller Regelung, korporativem und individuellem Akteur zum Gegenstand hat sowie die Frage, welche Handlungsspielräume in der Gesetzesumsetzung bestehen und wie deren unterschiedliche Nutzung ohne vorschnellen Rückgriff auf Idiosynkrasien oder utilitaristische Motive individueller Akteure erklärt werden kann. Methodisch gilt für die Erschließung des Verhältnisses von korporativen Akteuren (Institutionen) und individuellen Akteuren die Maxime, dass man nicht akteursbezogen erklären muss, was institutionell erklärt werden kann“ (Mayntz/Scharpf 1995, S. 66).

Dem Ansatz liegt ein enger Begriff von Institutionen zugrunde, der diese als Regelungssysteme auffasst, die „einer Gruppe von Akteuren offen stehende Handlungsverläufe strukturieren“ (Scharpf 2000, S. 77). Institutionelle Regelungen konstituieren durch staatliche Entscheidungen korporative Akteure. Die so entstehenden institutionellen Kontexte ermöglichen und restringieren das Handeln der in sie eingebundenen Akteure, ohne es jedoch vollständig zu determinieren. Dies eröffnet eine doppelte Perspektive auf Institutionen, die sich nun sowohl hinsichtlich der sie konstituierenden Regelungsaspekte als auch bezüglich ihrer Gestaltungsmacht als korporative Akteure untersuchen lassen, welche wiederum die individuellen Akteure umfassen, die in ihrem Auftrag oder Namen handeln.

Soziale Bezugseinheit für eine Untersuchung, die auf die Erklärung der Unterschiede im Umsetzungs Handeln von SGB-II-Trägern abzielt, ist die öffentliche Arbeits- und Sozialverwaltung, also das Agieren im Rahmen von öffentlichen Behörden im Rechtskreis des SGB II. Bei allem Zentralismus vor allem bei ARGEn unter dem Einfluss der Bundesagentur für Arbeit weisen diese aber ebenso wie die Optionskommunen grundsätzlich eine regionalisierte Governancestruktur auf, so dass trotz prinzipieller Regelgebundenheit der öffentlichen Verwaltung und Geltung des Gleichheitsprinzips regionale Differenzen im Umsetzungs Handeln zu erwarten sind. Wie ein Blick auf das konstituierende Regelwerk zeigt, sind diese sogar gewünscht (§ 44b SGB II), und die gesetzliche Forderung sachangemessener Anpassung an die regionalen Gegebenheiten begründet zugleich die Notwendigkeit von regelhaft konstituierten Gestaltungschancen der Umsetzungsträger.

Hinsichtlich der kognitiven Dimensionen der Handlungsorientierung ist für die Untersuchung von großer Bedeutung, ob und wie die Interpretation der Realität durch die korporativen Akteure von der Realität abweicht und ob sie in der Lage sind, „Zweck-Mittel-Hypothesen zu konsistenten strategischen Konzepten“ (Mayntz/Scharpf 1995, S. 53) zu integrieren. Daher muss zunächst mit Blick auf die konstituierenden Regelwerke bestimmt werden, was die der Situation angemessene kognitive Orientierung der korporativen Akteure sein kann. Grundsätzlich ist hier das SGB II orientierend mit seiner Aktivierungsausrichtung sowie den expliziten Zielen der Integration auch von SGB-II-Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt und der Beseitigung bzw. Verringerung von Bedürftigkeit. Im Hintergrund spielt die neue und besonders inklusive Fassung der Erwerbsfähigkeit eine große Rolle. Für die basale kognitive Orientierung ist das Verhalten der Langzeitarbeitslosen zentral, deren Verhalten, das als ursächlich für die Arbeitslosigkeit angenommen wird, durch Aktivierung geändert werden soll. Der Einsatz der Mittel der Arbeits- und Sozialverwaltung ist dann effektiv und effizient, wenn die Dienstleistungsnehmer durch sie einen Statuswechsel vollziehen können, vermöge dessen sie nicht länger Kosten für Bund bzw. Kommune verursachen.

Ganz wesentlich ist eine konsistente Integration der Umsetzung von § 16e in den gesamten Orientierungsrahmen des SGB II, was problematisch sein kann, weil er

eine zielgruppenspezifische Abweichung von der Basisorientierung des SGB II bedeutet: Wenn man wie Kaufmann (1977) Effizienz bestimmt als einen sparsamen und angemessenen Mitteleinsatz bei gegebenen Zwecke und Effektivität als Grad der Zielerreichung, dann muss für die Beurteilung des §16e etwas anderes als effektiv und effizient gelten als für Maßnahmen, die auf die rasche Beendigung des Hilfebezugs und die Integration in den ersten Arbeitsmarkt bezogen sind. Eine Mitteleinsatzbeurteilung nach den Kriterien Effektivität und Effizienz muss den § 16e als effektiv beurteilen,

- wenn es tatsächlich gelingt, mit dem Mittel der Lohnzuschüsse eine hinreichend große Anzahl von Beschäftigungsverhältnissen dauerhaft einzurichten,
- wenn sich die angestrebten Wohlfahrtsgewinne bei den Geförderten auch tatsächlich einstellen,
- wenn möglichst wenige Fehlselektionen und Mitnahmeeffekte zu verzeichnen sind,
- wenn es gelingt, eine einzelfallbezogene Balance von Förderhöhe und Leistungsminderung herzustellen,
- wenn es gelingt, eine einzelfallbezogene Balance von Förderhöhe und Leistungsminderung herzustellen,
- wenn bei großen Entwicklungssprüngen der Geförderten eine Permeabilität zum ungeforderten Arbeitsmarkt besteht und kleine Entwicklungssprünge mit Degressionen des Fördersatzes beantwortet werden können.

§ 16e SGB II erfordert also die konsistente Integration abweichender Effektivitäts- und Effizienzkriterien in das SGB II, was nur gelingen kann, wenn der Zielgruppencharakter dieses Instruments kognitiv nachvollzogen wird. Für die korporativen Akteure in der Arbeitsmarkt- und Sozialverwaltung lassen sich im Anschluss an den Akteurszentrierten Institutionalismus über die Bestimmung eines allgemeinen kognitiven Orientierungs- und Verarbeitungsrahmens hinaus eine Reihe von Standardinteressen formulieren:

- die Sicherung der Handlungsfähigkeit des korporativen Akteurs zur Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik
- die Wahrung der Entscheidungsfähigkeit und regionalen Autonomie zur Erhaltung von Gestaltungsspielräumen in der Gesetzesumsetzung
- Erhalt der haushalterischen Sicherheit zur Finanzierung des Einsatzes der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Verwaltungsaufgaben.

Die Verfolgung dieser Interessen ist zugleich die Voraussetzung für die Erfüllung des durch institutionelle Regelungen in Form eines funktionellen Imperativs bestimmten Organisationszwecks des korporativen Akteurs, nämlich der Umsetzung des gesamten SGB II. Durch eine selektive Identifikation und eigenständige Hierarchisierung der zugeschriebenen Standardinteressen bildet der korporative Akteur stabile Präferenzen, aus denen Handlungsziele („Um-zu-Motive“) abgeleitet werden können. Diese askriptiven Standardinteressen lassen sich im Sinne Max Webers (1980, S. 44f.) als „formal rational“ deuten; seiner Definition gemäß ist ein Wirtschaften formal rational, in welchem die „Vorsorge“ sich „in zahlenmäßigen, ‚rechenhaften‘, Überlegungen“ ausdrücken kann. Eine in dieser Hinsicht differierende Schwerpunktsetzung kann variierende Ziele in der Implementation des

Beschäftigungszuschusses bedingen und abweichende Umsetzungsentscheidungen bewirken. Analog dazu lässt sich die normative Dimension modellieren, denn auch hier existieren extern vorgegebene Erwartungen an die korporativen Akteure, die sich gleichsam aus ihrer Konstitutionsgeschichte ergeben und die auf unterschiedliche Weise verinnerlicht und selektiv als Handlungsgründe („Weil-Motive“) aktiviert werden; an Weber anknüpfend, könnte man hier von „materialer Rationalität“ sprechen. Zu nennen sind:

- die Umsetzung der verhaltensorientierten und normativ motivierten Aktivierungsstrategie des SGB II
- das bürokratische Prinzip der Rechtsgleichheit im Umgang mit allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen
- das bürokratische Prinzip der Regelgebundenheit der Entscheidungen
- die Effizienz des Mitteleinsatzes.

Mit Blick auf die normativen Motivquellen verkörpert § 16e den Wert, dass alle Langzeitarbeitslosen, selbst diejenigen, die sich bislang faktisch als unvermittelbar erwiesen haben, in dauerhafte Erwerbsarbeit vermittelt werden sollen, auch wenn dieses Ziel nicht im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Rationalität erreicht werden kann.

Die Identitäten der korporativen Akteure lassen sich zum Teil aus den Präferenzen und Normen erklären, können sich aber auch auf Charakteristika beziehen, die in mit beiden Dimensionen nicht erfasst werden. In unserem Kontext ist zunächst von einer Identität als Funktionsträger in einer öffentlichen Behörde der Arbeits- und Sozialverwaltung auszugehen. Weitere Differenzierungen würden sich dann daraus ergeben, ob ein Akteur sich stärker mit der Bundesagentur für Arbeit und ihrem institutionellen Zentralismus oder mit der stärkeren Kommunalpolitiknähe von zugelassenen kommunalen Trägern identifiziert. Identitätsbildend wirkt hier aber auch die besondere Betonung normativer Einzelziele bzw. eine selektive Selbstbeschreibung, die etwa ein besonderes Verantwortungsbewusstsein gegenüber den Schwächsten unter den Langzeitarbeitslosen hervorhebt.

Vor diesem Hintergrund müssen die einzelnen Geschäftsführer den Beschäftigungszuschuss in die Gesamtstrategie einpassen. Dafür stehen ihnen durch institutionelle Regelungen eröffnete Handlungsspielräume zur Verfügung, die auf der Ebene der allgemeinen Governance-Strukturen des SGB II liegen und für alle korporativen Akteure in gleichem Umfang gelten. Vor allem drei Elemente sind zu nennen:

- die Erstellung eines Organisations- und Stellenplans
- die Mitarbeiterführung
- der Instrumenteneinsatz.

Wenngleich für den Beschäftigungszuschuss ein separater Haushaltsposten von Seiten des Bundesministeriums ausgewiesen wird, tangieren die allgemeinen Handlungsspielräume zugleich auch den spezifischen Handlungsspielraum in der Umsetzung, da jeder Geschäftsführer die Rolle dieses Instruments innerhalb der arbeitsmarktpolitischen Strategie des korporativen Akteurs bestimmen muss. Angesichts des eigenwilligen Charakters des Instruments geschieht dies im Rekurs auf die individuellen Handlungsorientierungen, die für die Einordnung des Beschäftigungszuschusses in den „Instrumentenkasten“ des SGB II maßgeblich sind. Begreift man ihn als spezifisches Set institutioneller Regeln, so lassen sich analog zu den Governance-Strukturen im SGB II allgemein auch hier mehrere Dimensionen

benennen, in denen die Regelungen das Handeln nicht vollständig determinieren, sondern systematisch Handlungsspielräume eröffnen:

- Selektionsstrategie unter den potentiellen Geförderten
- Akquisestrategien für regionale Betriebe
- personelle Umsetzung in der Organisation/ stellvertretende Umsetzung
- Entfristung der Förderung nach §16e SGB II in der zweiten Förderphase

5. Kontrastierende Darstellung vier verschiedener Umsetzungsstrategien und der sie strukturierenden Deutungsmuster und Aneignungsformen

Der Gegenstand unserer Untersuchung sind, so könnte man nun sagen, die Weisen der Aneignung von § 16e durch die für die Implementation Verantwortlichen, das heißt ihre Interpretation des Gesetzestextes vor dem Hintergrund der in ihrem Zuständigkeitsbereich als SGB-II-Träger waltenden Deutungen, Orientierungen und Handlungsroutrinen sowie die aus diesen Interpretationen resultierenden Umsetzungsstrategien.⁸

Betrachten wir zunächst Fall A. Die soziale Bezugseinheit stellt hier die kommunale Beschäftigungspolitik dar, nicht zuletzt weil die Optionskommune aus einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft hervorgegangen ist und sich nach wie vor in deren Tradition sieht. Die Geschäftsführerin hält die Integration der Zielgruppe des Beschäftigungszuschusses in langfristige und zu hohen Anteilen subventionierte Beschäftigungsmöglichkeiten für alternativlos. Dabei ist sie sich des damit einhergehenden Risikos hinsichtlich ihrer Handlungsfähigkeit auf dem Feld der aktiven Arbeitsmarktpolitik durchaus bewusst, doch mangels sinnvoller Förderalternativen für die Zielgruppe ordnet sie die formale Rationalität der Sicherung der Handlungsfähigkeit der materialen Rationalität letztlich unter. Nicht die Wahrung des Fortbestands und der regionalen Autonomie steht für sie im Vordergrund, sondern die Angemessenheit des Instrumenteneinsatzes rechtfertigt vielmehr einen risikobereiten Einsatz. Auch auf der normativen Ebene ist für sie die Chancenlosigkeit der Geförderten entscheidend, die zugleich eine möglichst strenge Selektionsstrategie motiviert, mittels derer sie auch das normative Spannungsverhältnis zwischen Beschäftigungszuschuss und SGB II entschärft: Es sollen nur die „Schwächsten der Schwachen“ ausgesucht und in möglichst passgenau akquirierte Beschäftigungsmöglichkeiten vermittelt werden, damit tatsächlich nur solche gefördert werden, die keine Aussicht auf einen ungeforderten Arbeitsplatz haben. Andernfalls würde die Förderung arbeitsmarktnäherer Arbeitsloser die eigentliche Zielgruppe ihrer letzten Chancen auf Arbeitsmarktintegration berauben. Diesem Ansatz korrespondiert ein organisationsbezogenes Selbstverständnis als sozialpolitisch engagierter Arbeitsmarktakeur, der über große Erfahrungen im Bereich der Beschäftigungsförderung verfügt und für den die Umsetzung geförderter Beschäftigung bei passgenauem Einsatz auch nicht im Widerspruch zu den Aktivierungsprinzipien steht. Aktivierung kann durchaus sinnvoll sein, wird aber in dem Moment zynisch und ist auszusetzen, wenn sie keinerlei Chancen mehr birgt. Aus diesem Selbstbild resultiert ein sehr kooperativer Interaktionsmodus; sowohl die Geschäftsführung als auch die Mitarbeiter gehen offen und engagiert auf die regionalen Arbeitsmarktakeure zu und versuchen dabei, den Ehrgeiz bei der

⁸ Im folgenden werden umstandslos die zuvor eingeführter Terminologien des Akteurszentrierten Institutionalismus verwendet

Erreichung der gesteckten Ziele mit der gebotenen Regelorientierung auszubalancieren. Auch die innerorganisatorische Integration verläuft zu großen Anteilen über Wertorientierungen. Mitarbeiter der verschiedenen Hierarchiestufen sprechen häufig von „unserer Philosophie“ und erklären diese dann mit Blick auf den § 16e SGB II sehr ähnlich wie Geschäftsführung und Bereichsleitung.

Grundlegend anders stellt sich Fall B dar. Zwar handelt es sich hierbei ebenfalls um eine Optionskommune, doch variiert hier bereits die soziale Bezugseinheit, die vor allem in der kommunalen Arbeits- und Sozialverwaltung und nicht der Beschäftigungsförderung besteht. Weiterhin wird die dem Gesetz zugrundeliegende Zweck-Mittel-Hypothese nicht geteilt und das Gesetz insgesamt als Widerspruch zum Aktivierungsgrundsatz wahrgenommen. Es liegt damit ein eindeutig ausgesprochener Wertekonflikt vor. Nach Meinung der Geschäftsführung ist die Zielgruppe des § 16e zwar vorhanden, ihre Integration wäre aber auch durch den Einsatz anderer, weniger kostspieliger Instrumente zu erreichen. Entsprechend besteht für diesen SGB-II-Träger ein großes Interesse daran, die externen Steuerungsbemühungen des Landesarbeitsministeriums und der Bundesagentur für Arbeit, die beide an dem Erreichen hoher Fallzahlen interessiert sind, abzuwehren und die eigene kommunale Handlungsautonomie zu behaupten. Hier liegt zusätzlich ein Interessenskonflikt vor: Die Wahrung der eigenen Autonomie gegenüber entweder als zentralistisch (BA) oder als in unangemessener Weise normativ orientiert (Land NRW) wahrgenommenen Steuerungsinstanzen. Eine engagierte Umsetzung liefe dem selbstgesetzten Organisationsziel, Arbeitsvermittler für den ersten Arbeitsmarkt zu sein und als solcher auch wahrgenommen zu werden, zuwider, so dass dem politisch motivierten und von den Steuerungsinstanzen propagierten „Heilsbringertum“ des § 16e eine formal nüchterne Rationalität entgegengesetzt wird. Auch wenn die Leitungsebene der Optionskommune von Fall B die Existenz der Zielgruppe im Sinne des Gesetzestextes konzidiert, verhindert der als unvereinbar wahrgenommene Widerspruch zwischen Erwerbsfürsorge und Aktivierungsparadigma die Entwicklung einer konsistenten und engagierten Strategie. Infolgedessen wird innerhalb der Optionskommune eine weitgehend vorgabenfreie „laissez-faire“-Steuerung praktiziert, und es werden nur sehr wenige Förderfälle realisiert. Auf der Ebene der Identität lassen sich zwei Schichten ausmachen: Zum einen das Selbstverständnis als Arbeitsvermittler für den ersten Arbeitsmarkt, das durch die aktive und ehrliche Bewerbung eines Instruments für die Zielgruppe des Beschäftigungszuschusses bedroht würde. Zum anderen aber auch die Hervorhebung einer betont rationalen und formal korrekten Organisationskultur, die zugleich den eher passiven und nüchtern bürokratischen Interaktionsmodus mitbegründet. Formal werden die extern gestellten Anforderungen korrekt erfüllt, was auch als rationale Immunisierungsstrategie verstanden werden kann. Zugleich aber wirkt die Steuerung innerhalb des korporativen Akteurs vergleichsweise orientierungslos und lax.

Während die ersten beiden Fälle relativ problemlos entlang des entwickelten Kategoriensystems darzustellen sind, weist Fall C signifikante Abweichungen auf, die sich nicht vollständig konsistent in das Raster einfügen lassen. Im Gegensatz zu den beiden anderen Fällen handelt es sich hier um eine ARGE, deren Leiter den Entstehungsprozess des von ihm geleiteten SGB-II-Trägers als ehemaliger Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit begleitete und die Grundprinzipien des New Public Management stark affirmiert. Erklärtes Hauptziel der ARGE, ganz im Sinne des Aktivierungsprinzips, ist die Verringerung bzw. Beendigung der Hilfebedürftigkeit

möglichst vieler Bezieher von Arbeitslosengeld II. Damit ist die generelle Wertorientierung des SGB II betont. Zugleich ist der Akteur aber auch davon überzeugt, dass der § 16e vollkommen widerspruchsfrei in diesen Horizont zu integrieren ist; es gibt keinen Wertekonflikt, und auch kein handlungsrelevantes Risikobewusstsein, das dieses Gesetz als Gefahr für die finanziellen Handlungsspielräume sieht. Damit eine solche Perspektive eingenommen werden kann, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Zum einen müssen die für den § 16e bereitgestellten Mittel zuverlässig verfügbar sein. Dies ist aufgrund des parlamentarischen Budgetrechts sowie der daraus sich ergebenden Jährlichkeit der Haushalte nicht selbstverständlich. Variierende und auch von handwerklichen Fehlern nicht freie technische Berechnungsverfahren erweisen sich hier als bedeutsame Unwägbarkeiten. Zum anderen lässt sich der Widerspruch nur dadurch auflösen, dass die Mittel nicht unnötig lange gebunden werden. Hier findet gewissermaßen eine strukturelle Transformation des Gesetzes im Zuge seiner Umsetzung statt, die gleichermaßen Ausdruck von spezifischen Interessen und Werten des Akteurs ist und seine kognitive Orientierung berührt: Der § 16e wird hier als ein Instrument des Aktivierens verstanden und damit an die basale Logik des SGB II assimiliert. Der besondere Bedarf der Zielgruppe wird konzediert, auch der sich daraus ergebende arbeitsmarktpolitische Handlungsdruck. Die Antwort ist dann aber ein § 16e, dem ein wesentliches Charakteristikum amputiert wird, nämlich die Dauerförderung. Hier gilt: „Nach zwei Jahren ist Schluss“. Auf diese Weise hat man ein besonders förderndes und geduldiges Aktivierungsinstrument erzeugt, das hilfreicher als 1-Euro-Jobs verstanden wird und zur gleichen Zeit die Bürde für den Haushalt, die sich aus Finanzierungsunsicherheiten angesichts der Förderung auf unbestimmte Dauer ergibt, abgeschüttelt hat. Es geht hier also weniger um die Einrichtung eines dauerhaften, öffentlich geförderten Beschäftigungssegments als vielmehr um die Möglichkeit, marktferne „Kunden“ über zwei Jahre hinweg zu großzügigen Konditionen an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen. Entscheidend ist dabei einerseits, das weitgehende Ausklammern der Entfristungsoption sowie andererseits die Wahrnehmung des Beschäftigungszuschusses als Chance dafür, die passiven Leistungen, also die Auszahlung des Arbeitslosengeldes II, mittels Substitution durch die zusätzlichen Mittel aus dem Beschäftigungszuschuss zu reduzieren. Diese Transformation ermöglicht, dass die formale Rationalität nach anfänglichen Bedenken in den Hintergrund tritt und dieser spezifischen materialen Rationalität folgend eine engagierte und durchaus risikoaffine Umsetzung stattfindet. Wie von Zauberhand verschwindet so auch der notorische Vorwurf einer ineffizienten Mittelverwendung, denn das Aufgeben der unbefristeten Förderung erhöht den Umschlag von Personen, die in den Genuss der Förderung kommen könnten, immens. Die Aneignung des Instrumentes hat dieses stark transformiert, es wird anders gedeutet, als im Entstehungskontext konzipiert und damit auch anders verwendet. Im Übrigen sind die Akteure überzeugt, gesetzeskonform umzusetzen. Anders als bei der Optionskommune in Fall A ist es nicht das als angemessen wahrgenommene Verhältnis zwischen Problemdefinition und Lösungsansatz des Gesetzes, sondern vielmehr die Chance, es im Sinne einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik im regionalen Kontext einzusetzen, die ein risikoreiches Engagement rechtfertigt.

Schließlich soll Fall D angesprochen werden. Auch bei ihm gilt: Die gesetzliche Soll-Vorschrift der Förderung auf unbestimmte Dauer wird im Zuge der Umsetzung schlicht getilgt. Hier liegt aber kein Wertekonflikt vor; es wird sogar erwähnt, der

Gedanke hinter dem § 16e sei „ganz vernünftig“. Die Dimension der Wertorientierung wird ansonsten vollständig von einem Interessenkonflikt überlagert. Der Akteur ist als erfahrenes „Kind der BA“ fest davon überzeugt, dass der Gesetzgeber die Umsetzung des Gesetzes nicht wie anfänglich angekündigt vom restlichen Eingliederungstitel strikt getrennt hält und außerdem additiv steuert. Daraus folgt die Erwartung eines Nullsummenspiels: Was man für § 16e bindet, kann man auf unbestimmte Zeit nicht mehr für die restliche Arbeitsmarktpolitik verwenden. Hinzu kommt die kognitive Ausblendung auch der faktischen Kontingentierung der Förderung, so dass in Antizipation der politischen Kontingenz auch hier § 16e in ein befristetes Instrument umgewandelt wird, das trotz der massiven Steuerung sehr vorsichtig eingesetzt wird. Diese eigenmächtige Transformation dämmt die haushaltspolitischen Gefahren ein. Diese ausgeprägte Risikoaversion wird noch durch den Umstand bestärkt, dass der Akteur nur kurzfristig die ARGE D leitet und selbstverständlich keinen Haushalt übergeben möchte, der den Nachfolger massiv fesseln könnte. Für den Akteur ist die Wahrnehmung der politischen Steuerung als unzuverlässig und unauthentisch ärgerlich, er kritisiert deutlich als Fachexperte die Politik, die Steuerungsimpulse gibt, welche in der Tendenz für den korporativen Akteur Bestands gefährdend sein können. Der sozialpolitische Gehalt des Gesetzes verschwindet hinter dieser Argumentation vollkommen.

6. Fazit

Resümierend sollen erst die methodischen Aspekte, dann die materialen Ergebnisse unserer Untersuchung betrachtet werden.

Zunächst ist die Schwierigkeit anzusprechen, dass wir nicht, wie es die positivistische normal science vorsieht, hypothesentestend, aber eben auch nicht bloß hypothesengenerierend arbeiten. Wir sind, anders gesagt, darauf angewiesen, im Rahmen einer Verwicklung mit dem Feld und der empirischen Arbeit ein analytisches Gerüst zu entwickeln. Dies bedeutet mehr als eine bloße Vorarbeit, die Exposition des grundlegenden Handlungsproblems für die Umsetzungsträger, gewissermaßen tertium comparationis unserer Untersuchung, bedarf der empirischen Rekonstruktion, damit das Handlungsproblem so rekonstruiert werden kann, wie es sich den Umsetzungsträgern in der Praxis darstellt und nicht wie wir es uns ex ante vorstellen. Im Übrigen stehen wir auftragsgemäß auch im Informationsaustausch mit der steuernden Praxis, für welche bereits ein gegliederter Aufriss des Handlungsproblems ein Fortschritt war, was das Verständnis des Gegenstandes betrifft, also selbst die steuernden Fachleute der Praxis verfügen nur über einen approximativen Begriff dessen, was die Umsetzungsträger im Feld leisten müssen. Auch für die Kommunikation mit den Akteuren aus dem Bereich der Steuerung der Arbeits- und Sozialverwaltung war es wichtig, möglichst unstandardisiert und untechnisch an diesen Gegenstand heranzugehen und in der Sprache des Falles zu bleiben, Wissenschaftlichkeit also nicht mit begrifflicher Verfremdung zu verwechseln.

Warum aber erwies sich der gänzliche Verzicht auf standardisierte Fragen und explizite Leitfäden – wir haben nur einen Zettel thematischer Oberbegriffe verwendet – bei der Durchführung der Interviews als angemessen? In keinem der Fälle hätte einer der Interviewten die uns interessierenden Aspekte explizit benennen können, hier war niemand vertreten, der sich als eine Art „administrativer Freibeuter“ verstanden hat und der „locker“ mit Gesetzesvorgaben umgegangen wäre. Im Selbstverständnis der Befragten haben alle gleichermaßen gewissenhaft und

detailliert Geist und Buchstaben des Gesetzes eingehalten und umgesetzt. Wenn ein Interviewer angesichts weitgehender Transformationen überrascht nachfragte, kam gelegentlich die ebenfalls überraschte Rückfrage: „Machen die anderen das denn anders?“ Es herrschte eine Überzeugung von der Richtigkeit der eigenen Entscheidungen vor, aus der sich die Annahme speiste, alle anderen hätten genauso entschieden. Auch im Hinblick auf die Selektionspraxis hätten alle Befragten in einem Fragebogen dasselbe Item angekreuzt, nämlich dass erstens in ihrem Zuständigkeitsbereich diejenigen gefördert werden, die in den nächsten beiden Jahren keine Aussicht auf eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt haben sowie dass zweitens Genauigkeit bei der Selektion der Zielgruppe vonnöten ist.

Darüber hinaus hätten wir von den teils minimal, teils aber auch massiv von Geist und Buchstaben des Gesetzes abweichenden Umsetzungsformen in einem standardisierten Fragebogen ebenso wenig etwas erfahren wie in einem geschlossenen Leitfadeninterview, denn nur die wenigsten der Interessen und Werthaltungen, der Wahrnehmungs- und Deutungsmuster würden sich anders als durch einen detailliert rekonstruierenden Blick erschließen, denn weder haben die Interviewten sie als abfragbare Erklärungsroutinen parat, noch können sie explizit abgefragt werden.

Nun mag angesichts des Lobes der ganz offenen und unstandardisierten Vorgehensweise die Einbeziehung der Heuristik des Akteurszentrierten Institutionalismus unplausibel erscheinen; sie war aber unumgänglich, weil wir uns einerseits Klarheit darüber verschaffen mussten, dass wir es nicht nur mit aggregierten, korporativen Akteuren zu tun haben, deren Entscheidungen die Perspektiven der involvierten Individuen bloß überlagern, sondern mit korporativen Akteuren in öffentlichen Behörden, die in einem Prozess der Transformation begriffen sind. Dabei kam uns der Regelbegriff dieses Ansatzes sehr entgegen, der Handeln als regelkonstituiert begreift, als Reproduktion von Regeln, die in der Reproduktion immer auch transformiert werden – meistens nur minimal, so dass die Normalisierungstendenzen der Praxis diese Veränderungen nicht als vom Normalen abweichend einordnen, manchmal aber eben auch auffällig, so dass etwas genuin Neues entstehen kann. Regelhaft konstituierte Handlungschancen, das heißt im Rahmen der Dialektik von Entscheidungszwang und Begründungsverpflichtung realisierte Selektionen aus einer Mehrzahl von Handlungsoptionen sowie handelnd transformierte Strukturen und Regeln sind unserer Ansicht die Grundelemente, die es uns ermöglichen, den Akteurszentrierten Institutionalismus und die Objektive Hermeneutik, deren Kunstlehre der Textdeutung für uns leitend ist, zu verbinden.

Im Rekurs auf den Akteurszentrierten Institutionalismus haben wir uns also der Regeln versichert, welche die hier handelnden Akteure bei der Entscheidung und Begründung im Rahmen ihrer Umsetzungspraxis mehr oder weniger explizit als ihren Horizont voraussetzen. Dabei haben wir uns gewissermaßen einer „Sparsamkeitsregel“ bedient, der zufolge nur dann individuelle Interessen, Werte, Identitäten etc. heranzuziehen sind, wenn die askriptiven Standardorientierungen nicht mehr weiterhelfen. Damit lässt sich nicht nur der Kategorienfehler vermeiden, bei der Erklärung der Entscheidungen von korporativen Akteuren rein individuelle Perspektiven zu unterstellen, darüber hinaus verhindert die Anwendung der Sparsamkeitsregel auch, das Handeln unter den Bedingungen der Arbeit in Bürokratien an freischwebende arbeitsmarkt- oder sozialpolitische Debatten zu assimilieren. Außerdem haben wir mit dem Akteurszentrierten Institutionalismus auch ein Darstellungsschema gewonnen, das uns dazu verhilft, den Umfang des unter

gegebenen Bedingungen Erwartbaren, weil eben regelhaft Konstituierten, abzustecken und aufzugliedern. In diesem Rahmen kann man auch noch die unwahrscheinlicheren Kombinationen von Orientierungen, Motiven und Identitäten darstellen. Wir haben damit aber eben auch eine Folie gewonnen, vor deren Hintergrund sich grundlegende Transformationen abzeichnen, weil sie Regelbrüche darstellen. Hier ist auf die Heuristik der „Aneignung“ zu verweisen: Weil die aneignenden Transformationen im Bewusstsein der regelgemäßen Umsetzung stattfinden und sich gleichsam „unter der Hand“ und jenseits einer bewusst abweichenden strategischen Ausrichtung vollziehen, lassen sie sich nur im Rahmen von offenen, unstandardisierten Interviews erheben, sie entziehen sich der Abfragbarkeit.

Dies leitet zu dem Zwischenstand der Untersuchungsergebnisse über. Der § 16e SGB II ist wie viele andere Gesetze, insbesondere solche, die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Sachverhalte regeln, in politisch heiß umkämpftem Terrain entstanden. Er stellt als Korrektiv allerdings ein politisches Statement dar, das in gewisser Weise dem Mainstream des SGB II entgegensteht. Für sich ist schon bemerkenswert, dass die Zielgruppe der äußerst arbeitsmarktfernen Erwerbsfähigen adressiert wird, ausgerechnet mit einem Instrument, das wie eine Reminiszenz an die Zeit vor einer aktiven Arbeitsmarktpolitik wirkt, weil es dauerhaft betriebswirtschaftlich unrentable Arbeit subventioniert und dadurch auch die allumfassende Kosten-Nutzen-Rationalität zielgruppenbezogen aussetzt. Dass dieses Instrument dann auch noch Mimikry mit dem Normalarbeitsverhältnis betreibt und der ohnehin schlecht beleumundeten Gruppe der Langzeitarbeitslosen fürsorglich Arbeit bereitstellt, die vollzeitig, sozialversicherungspflichtig, unbefristet und mit Blick auf das Gehalt tarifvertraglich reguliert ist, macht das Gesetz nicht weniger umstritten. Damit wächst auch die Unwahrscheinlichkeit seines Überlebens im ohnehin volatilen Feld der Arbeitsmarktpolitik.

Das alles wäre für die Umsetzung relativ uninteressant, wenn man annimmt, in einer loyalen und regelorientierten Vollzugsverwaltung herrsche politische Abstinenz, und eine Identifikation mit den Folgen der regelhaften Entscheidungen sei irrelevant. Gerade bei § 16e erweist sich aber eine normative Identifikation mit dem Gesetzgeber als notwendig, damit die aktive Implementation gelingen kann. Man hat also ein Gesetz, das schon im allgemeinen Diskurs umstritten ist und überdies einer Umsetzung bedarf, die sich mit den Zielen des Gesetzes identifiziert. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, in welchem Umfang Interessen und Werthaltungen der Akteure in der regionalisierten SGB-II-Trägerschaft Umsetzungsdisparitäten erzeugen können.

In den ersten drei Jahren seiner Geltung war das Gesetz zwar nicht unterfinanziert, aber von einem strukturellen haushaltsbezogenen Risiko begleitet. Seiner Spezifik entsprechend war offensichtlich, dass es vergleichsweise teuer ist und auch Mittel dauerhaft bindet, es wurde auch klar die Notwendigkeit der Anlegung verschiedener Effizienzkriterien formuliert. § 16e wurde über einen von dem restlichen Eingliederungstitel getrennten Haushaltstitel verwaltet. Von Anfang an war allerdings trotz der Verfügbarkeit der Mittel und der Verfügungsermächtigungen für die nächsten Jahre das Misstrauen der Umsetzungsträger groß, die Finanzierung müsse zwar dauerhaft von den regionalen Trägern aufrechterhalten werden, ohne aber als solche vom Bund garantiert zu werden. Es besteht demnach eine Spannung zwischen der dauerhaften Mittelbindung und dem parlamentarischen Budgetrecht, das grundsätzlich zu einer Jährlichkeit der Haushalte führt, und bei den

Umsetzungsträgern herrscht bei einem hohen Risikobewusstsein permanent Finanzierungsunsicherheit. Wenn man zusätzlich noch die Unberechenbarkeiten des politischen Prozesses in Rechnung stellt, aufgrund derer § 16e vermutlich nicht lange Bestand haben wird, ist die Zurückhaltung vieler Akteure nachvollziehbar. Man muss sich in diesem Zusammenhang vor Augen halten, dass die Umsetzung vor dem Hintergrund einer ungewissen Zukunft der Institutionalisierung der SGB-II-Träger insgesamt stattfindet und von ganz unterschiedlichen politischen Signalen begleitet wird.

Mittlerweile ist übrigens genau das eingetreten, was die Haushaltsskeptiker befürchteten: Die Mittel für die Finanzierung von § 16e sind, aufgrund eines unvermittelt veränderten Berechnungsverfahrens für die regionale Zuteilung, gerade bei den Trägern, die steuerungsgemäß viele Fälle fördern, erheblich gekürzt worden, so dass sie nun die aus dem Gesetz sich ergebenden Verpflichtungen zum großen Teil aus dem allgemeinen Eingliederungstitel finanzieren müssen, sofern sie dies überhaupt dürfen. Sie müssen daher jetzt Wege finden, sich der dauerhaften Verpflichtungen zu entledigen. Diejenigen, die zurückhaltend vorgegangen sind, haben jetzt mehr Mittel für § 16e zur Verfügung als sie benötigen und können auch alle Fälle, die sie verlängern wollen, tatsächlich verlängern. Darunter zählen gerade auch die Träger, die von Anfang an darauf beharrten, angesichts des Haushaltsrisikos nicht zu entfristen. Dass also im Jahr 2010 insgesamt sehr viel weniger Förderfälle als ursprünglich von den Steuerungsinstanzen gefordert erreicht werden können, ist weniger Resultat widerständiger Umsetzung als unvermittelt veränderter Steuerung. Zu rekonstruieren, wie die Umsetzungsakteure mit dieser Situation zurechtkommen, ist die Aufgabe, die sich uns in den nächsten Monaten stellt. Um abschließend noch einmal Webers materiale Rationalität ins Spiel zu bringen: Bei den Steuerungsentscheidungen hat keine Rolle gespielt, ob der Förderungsbedarf noch gegeben ist – diejenigen, denen amtlich attestiert wurde, dass sie „unvermittelbar aber erwerbsfähig“ sind, werden jetzt wieder weiter aktiviert. Auch die Erschließung der Folgen für die Geförderten ist Teil unserer weiteren Forschungsarbeit.

Literatur

- Faber, M. 2001: Medienrezeption als Aneignung. In: Holly, W./Püschel, U./Bergmann, J. (Hg.): Der sprechende Zuschauer. Wie wir uns Fernsehen kommunikativ aneignen. Wiesbaden, S. 25-40
- Hahn, H. P. 2005: Materielle Kultur. Eine Einführung. Berlin
- Hannerz, U. 1987: The World in Creolisation. In: Africa. Journal of the International African Institute 57, S. 546-559
- Kaufmann, F.-X. 1977: Zur Problematik der Effektivität und ihrer Erfassung im Bereich der sozialen Sicherung. In: Külp, B./Haas, H.D. (Hg.): Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft. Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik - Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Augsburg, 1976, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 92, II, Berlin: Duncker & Humblot, 1977, S. 489-517
- Koch, S./Kupka, P. 2007: Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? Expertise. Berlin
- Kohl, K.-H. 2004: Erfundene Vergangenheiten. Ethnische Reaktionen auf den Prozess der Globalisierung. In: Luchesi, B./von Stuckrad, K. (Hg.): Religion im

- kulturellen Diskurs. Festschrift Hans G. Kippenberg. Religionsgeschichtliche Versuche und Vorarbeiten 52. Berlin/New York, S. 422-438
- Lévi-Strauss, C. 1973: Das wilde Denken. Frankfurt am Main
- Mayntz, R./Scharpf, F. W. 1995: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, R./Scharpf, F. W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/New York, S. 39-72
- Merton, R. K. 1968a: Social Structure an Anomie. In: Merton, R. K.: Social Theory and Social Structure. New York/London, S. 185-214
- Merton, R. K. 1968b: Continuities in the Theory of Social Structure an Anomie. In: Merton, Robert K.: Social Theory and Social Structure. New York/London, S. 215-248
- Oevermann, U. 2000: Die Methode der Fallrekonstruktion in der Grundlagenforschung sowie der klinischen und pädagogischen Praxis, in: Kraimer, K. (Hg.): Die Fallrekonstruktion. Sinnverstehen in der sozialwissenschaftlichen Forschung. Frankfurt: Suhrkamp, S. 58-156
- Scharpf, F. W. 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen
- Weber, M. 1980: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen



AIS-Studien

Das Online-Journal der Sektion Arbeits- und Industriesoziologie
in der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS).

www.arbsoz.de/ais-studien